

Otimização do uso de áreas baldias em Rosário

Resumo preparado por **Marielle Dubbeling** - gunther@pgu-ecu.org - IPES/PGU-ALC, baseado em projeto elaborado por Elio Di Bernardo, Laura Bracalenti, Laura Lagorio, Virginia Lamas e Marina Rodriguez (CEAH, Universidad Nacional de Rosario- Argentina) e Raul Terrile e Antonio Lattura (CEPAR)

Foto 1: PGU-ALC - Agricultora urbana desenhando sua horta doméstica em Governador Valadares, Brasil

Foto 2: Mario Gonzalez Novo - A organoponia pode ser usada para cultivos em locais onde o solo não é viável.

O projeto "Otimização do uso de áreas baldias na municipalidade de Rosário" faz parte do Programa de Agricultura Urbana Municipal da cidade, e foi iniciado em setembro de 2002. Atualmente, 10.000 famílias estão envolvidas nesse programa, ocupando mais de 60 ha de áreas privadas, institucionais e municipais.

O projeto está sendo implementado pela Secretaria de Promoção Social da prefeitura de Rosário, pela Universidade Nacional de Rosário (1) e por organizações comunitárias e ONGs (2). O projeto levou à formulação e institucionalização de um marco regulatório e legal favorável à agricultura urbana, que facilita o acesso à terra para essa atividade.

Este caso e o seguinte, relativo a Cienfuegos, em Cuba, são duas experiências integrantes do projeto "Otimização do uso de áreas baldias para a agricultura urbana" promovido pelo Programa de Gestão Urbana para a América Latina e o Caribe (PGU-ALC). O projeto está sendo implementado simultaneamente nessas duas cidades e em Governador Valadares, Brasil ([leia texto](#)). O projeto faz parte do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e é apoiado pelo International Development Research Center (IDRC) do Canadá, e pelo IPES – Instituto para Promoção do Desenvolvimento Sustentável (Peru).

Contexto

A cidade de Rosário, com seus quase 18.000 ha, situa-se no coração da Argentina. De acordo com o Censo Nacional da População de 2001, a cidade tinha mais de 1.164.800 habitantes. Durante os últimos 30 anos, a aplicação forçada das políticas neoliberais e a abertura dos mercados conduziu à falência das indústrias localizadas na área e ao desaparecimento de um enorme número de pequenas e médias empresas, que eram, historicamente, importantes fontes de emprego. Com o passar do tempo, as áreas ao redor do Rosário viram explodir os assentamentos irregulares, a maior parte deles ocupada por grupos de famílias empobrecidas pelo desemprego na região, somados aos grupos de migrantes originários das províncias mais ao norte do país.

O desemprego e a falta de um sistema de assistência social para uma parcela crescente de famílias empobrecidas levou várias ONGs a assumirem progressivamente um papel mais relevante nos programas de desenvolvimento social, com a agricultura urbana como importante parte de seu trabalho. Por seu lado, a municipalidade transformou gradualmente suas atividades visando a implementação de programas e políticas sociais que criem alternativas para os grupos excluídos do mercado formal de trabalho.

Um recurso importante que a cidade tem, para desenvolver atividades de agricultura urbana, é a existência de muitas áreas vazias de propriedade pública e privada que podem ser convertidas em áreas de produção agrícola pelas famílias pobres. Dentro desse quadro, facilitar o acesso à terra e a sua posse para os grupos de menor renda é uma chave para lhes abrir o caminho da inclusão no processo social.



Áreas vazias e uso produtivo

A cidade tem uma grande quantidade de áreas vazias ou parcialmente vazias (um total de 35% da área municipal), boa parte das quais tem potencial para uso agrícola devido à proximidade de assentamentos irregulares e de conjuntos habitacionais. Realmente, muitos dos cultivos urbanos atuais – resultado de iniciativas espontâneas ou incentivadas pelo Programa de Agricultura Urbana da prefeitura – estão localizados nessas áreas e são trabalhados pelos residentes desses assentamentos e de favelas que existem nas vizinhanças.

Muitas das áreas sendo usadas atualmente na agricultura urbana foram "tomadas" (sem violência) pelas pessoas, ou obtidas junto a entidades públicas ou à municipalidade graças a um decreto da Prefeitura que promove a cessão temporária de áreas públicas ou privadas para uso produtivo de interesse comunitário (3). Nas áreas públicas, a permissão de uso temporário pode ser obtida das autoridades competentes, e nas áreas particulares os donos são convidados a cederem suas terras à prefeitura por dois anos, durante os quais eles ficam isentos do pagamento das taxas e impostos territoriais.

Entretanto, muitos desses lotes vazios não são próprios para a agricultura, estando degradados por inúmeras diferentes razões e atividades urbanas, ou localizados em áreas inviáveis. Sendo assim, é importante analisar a situação das áreas urbanas e periurbanas baldias para determinar o seu potencial para o uso agrícola.

Para transformar terrenos baldios em áreas produtivas, é importante colher primeiramente informações confiáveis e atualizadas. Tais informações facilitam a tomada de decisões consensuais sobre quais tipos de terra podem ser usados para agricultura, como e por quanto tempo, de acordo com um modelo moderno de políticas urbanas. Estudos participativos tornam possível determinar a situação da agricultura urbana na cidade e o potencial de se usarem as áreas não edificadas na produção de alimentos.

Diagnóstico e planejamento do uso do solo



Durante a primeira fase do projeto, os estudos participativos produziram informações que serviram de base para o desenvolvimento de um plano de ação e para a definição de estratégias visando otimizar o uso agrícola das terras disponíveis. Os conceitos teóricos e metodológicos de "viabilidade" e "acesso" foram discutidos, e definiu-se que seriam organizados encontros e oficinas reunindo os agricultores e as autoridades municipais.

As seguintes variáveis foram selecionadas para definir a "viabilidade" de cada área: qualidade ambiental; potencial agrônomo; uso atual (e usos anteriores, se a área foi usada para descarte industrial ou outras atividades perigosas); regulamentos atuais que disciplinem o uso do solo na área; projetos urbanos planejados para a região; abastecimento de água; e a situação legal quanto à propriedade e à posse do terreno.

As variáveis consideradas para a definição da "acessibilidade" da terra foram: situação legal; leis e normas atuais sobre acesso e posse; dívidas e ônus reais; políticas públicas; e valor da terra.

A situação legal dos lotes pode variar: uma porcentagem significativa dos terrenos da cidade está sendo objeto de disputas judiciais (massas falidas, proprietários desconhecidos etc.); outros terrenos são áreas públicas (doações, expropriações etc.) ou foram vendidos, arrendados ou destinados a outras instituições e pessoas. A existência e a abrangência de decretos e normas devidamente regulamentados que promovam e formalizem a destinação de terras para empreendimentos produtivos alternativos – tais como a agricultura urbana – é outro fator importante para a determinação da acessibilidade da terra.

Dentro do marco de políticas públicas, é importante determinar a viabilidade de mudanças nos projetos incluídos no plano-diretor, no Serviço Público de Habitação, nas obras públicas etc., se existem espaços previstos para edificação e outros destinados a áreas verdes ou outros usos específicos. Com respeito à política fundiária, é importante observar a localização e a situação legal da terra a ser protegida de ocupações ilegais.

O valor da terra, além de ser um indicador de quão atrativa a terra vazia é para o mercado imobiliário, precisa ser identificado para habilitar todas as áreas de planejamento a proporem possíveis desapropriações de áreas particularmente úteis para o estabelecimento de empreendimentos sócio-produtivos estratégicos, tais como os relacionados à agricultura urbana.

Identificação e caracterização das terras municipais não construídas

As terras vazias de Rosário foram classificadas de acordo com a tipologia de propriedade dos espaços livres, cada tipo exigindo uma política de intervenção específica:

Os tipos de propriedade usados na análise foram: privado; público municipal; público estadual (provincial); público federal; companhia ferroviária; departamento rodoviário e outros.

Tabela 1. Áreas vazias com potencial para a agricultura urbana foram classificadas de acordo com a seguinte tipologia:

Espaços privados	1. privado vazio 2. privado com débitos fiscais
Áreas verdes	1. praças 2. parques recreacionais urbanos
Espaços institucionais	Hospitais, escolas, prisões, prédios públicos
Espaços públicos	próprios municipais, estaduais e federais
Áreas impróprias para construção	1. linhas de trem 2. margens de rios e de córregos 3. laterais de estradas e de "quarries" 4. laterais de auto-estradas e anel rodoviário 5. áreas sujeitas a inundações
Reservas ecológicas e áreas protegidas	1. Reservas ecológicas 2. Parques e florestas
Áreas de tratamento de resíduos	1. Aterros sanitários

Os lotes identificados têm 5.000 m² ou mais nas áreas periféricas, e 2.500 m² ou mais nas áreas intra-urbanas. A área de 5.000 m² é determinada pelo seguinte cálculo: área cultivada coletivamente que fornece possibilidades para produção agrícola comercial. A área de 2.500 m² é o total da soma de 10 unidades básicas familiares em áreas urbanas para hortas comunitárias (10 famílias trabalhando juntas).

A identificação de terra "não edificada" foi feita a partir da interpretação de mosaicos digitalizados. Desse modo, um mapa básico geo-referenciado (em um

Sistema de Informação Geográfico) foi desenvolvido para ser usado no planejamento e monitoramento da agricultura urbana no município de Rosário.

Consultas Participativas

O processo de diagnóstico combinou diferentes abordagens participativas relacionadas ao levantamento e organização das informações básicas. Foram preparados mapas das áreas não edificadas, e os tipos de terra mais acessíveis foram identificados. As principais fontes de informação foram:

- Informações básicas sobre o planejamento urbano de Rosário;
- O Programa de Agricultura Urbana de Rosário;
- Oficinas participativas envolvendo representantes de 70 hortas comunitárias localizadas nas terras baixas ao longo dos riachos Ludueña e Saladillo;
- Entrevistas com técnicos, funcionários municipais e produtores urbanos;
- Reuniões com outras instituições, agências municipais e organizações comunitárias;
- Parcerias com programas como Prohuerta (nível nacional) e Crecer (nível municipal).

Várias oficinas participativas foram realizadas durante o processo. A primeira delas, "Apresentação do Projeto de Otimização do Uso da Terra", objetivou introduzir as idéias e propósitos do projeto e compartilhar informações sobre as áreas estudadas. Foram preparados mapas para mostrar as informações gerais sobre regulamentos relacionados com o uso do solo, tipos de propriedade, e uso do solo. Esses mapas também foram usados pelos participantes para localizar suas hortas urbanas e áreas vazias com potencial para a agricultura. A segunda oficina, "Situação das hortas existentes", objetivou fazer uma caracterização detalhada das hortas em atividade, os grupos sociais que participam, e os processos de manejo e trabalho desenvolvidos. Ela também levantou informações complementares para determinar a viabilidade e nível de acessibilidade dos lotes vazios identificados. Uma terceira oficina participativa, "Desenvolvimento de propostas" foi mais fundo na compreensão dos problemas experimentados para se ter acesso seguro à terra, definiu as condições e exigências enfrentadas pelos agricultores e ainda identificou os compromissos que devem ser exigidos da Prefeitura.

As propostas feitas pela comunidade foram disseminadas entre vários departamentos municipais e foram analisadas durante dois seminários com seus representantes.

As oficinas comunitárias também resultaram na identificação da necessidade de se melhorar a adequação das terras para a prática agrícola. Assim sendo, foi realizado um estudo específico que resultou na edição de um manual de técnicas para o manejo e recuperação de vários tipos de solo existentes na região, normalmente medíocres.

Plano de ação

O plano de ação preparado em Rosário incorpora atividades que objetivam a adaptação dos terrenos vazios para o uso produtivo, o melhoramento da qualidade dos solos para facilitar seu uso agrícola, e a formulação e institucionalização de políticas públicas.

Em junho de 2003 foram organizadas as "Oficinas de Projetos Abrangentes" para definir as diretrizes de programas para o projeto de espaços para agricultura urbana. Essas oficinas deram oportunidade a debates e ao desenvolvimento de novas propostas. As oficinas resultaram em mapas indicando os usos propostos para o solo e que serviram como ferramentas úteis no planejamento do seu uso; no projeto de hortas-parques em espaços públicos ou ao longo das margens de rios que cruzam a cidade; e na adequação das hortas às características do solo onde são implantadas.

Muitas propostas foram desenvolvidas para a inclusão gradual da agricultura urbana nas políticas municipais. Uma delas foi a inclusão da agricultura urbana como uma estratégia no plano-diretor, que atua em dois pontos: Por um lado, ela interpreta o processo de mudança nos aspectos físicos e espaciais da cidade, e, por outro, ela define – baseada nessa interpretação – estratégias fundiárias, políticas e programas funcionais, além de projetos de desenvolvimento urbano para transformar a cidade.

O caráter exploratório das atividades desenvolvidas pelo plano-diretor permite a inserção do programa de agricultura urbana no planejamento geral da cidade, ao reconhecer a necessidade de se incluir a agricultura nas políticas urbanas e na agenda pública, e a necessidade de se gerar um marco regulatório e diretrizes eficazes.

Com a utilização do SIG e de mapeamentos comunitários, é possível identificar as áreas vazias viáveis para a agricultura urbana e incluí-las em um "banco municipal de terras" de Rosário.

O gerenciamento e a administração dos lotes vazios para uso agrícola agora estão centralizados na Secretaria de Promoção Social (que gerencia o Programa Municipal de Agricultura Urbana). A Secretaria coordena suas atividades com o Cadastro Fundiário, o Departamento de Planejamento, e o Departamento de Parques e Jardins. Pedidos para o uso (temporário) de áreas vazias são selecionados e priorizados usando-se os vários critérios definidos em oficinas participativas, como coesão comunitária, histórico do grupo, sua capacidade gerencial etc.

Presentemente 10.000 famílias têm o acesso à terra assegurado por meio dessa metodologia, e se beneficiam com maior segurança alimentar, reconhecimento social e geração de renda.

Notas

1. De forma notável, o Centro de Estudos de Produção Agro-ecológica e o Centro de Estudos do Ambiente Humano, da Escola de Arquitetura, Planejamento e

Design.

2. A ONG "Nacimiento" participou ativamente no desenvolvimento do estudo participativo, e também colaborou na iniciativa.
3. Decreto N° 4713, cria o Programa Municipal de Horta Comunitária (gerenciado pela Secretaria de Promoção Social).

[Sumario Revista No.11](#)